



ÁREAS DE CONSERVACIÓN MUNICIPAL: OPORTUNIDAD PARA LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

Por: **Ingrid Prem, Lily Rodriguez, Jorge Carillo**
Programa Desarrollo Rural Sostenible
Cooperación técnica alemana / GTZ-Perú
ingrid.prem@gtz.de

Breve descripción del caso

A partir de la Cumbre de Río, y con más fuerza en los últimos 5 años, municipios de distintos países, tales como Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil y en Centro América han ido reconociendo la importancia de conservar parte de sus territorios en estado natural para la conservación de la diversidad biológica, los recursos y los servicios que ésta genera.

El instrumento más usado por los municipios, son las Áreas de Conservación Municipal (ACM), las cuales procuran ser modelos de gestión orientados a la amplia participación e involucramiento de las poblaciones locales en las decisiones, convirtiéndose así en modelos reales de gobernanza de sus territorios. El manejo sostenible de la biodiversidad se promueve, principalmente, a través de iniciativas de ecoturismo y biocomercio, cuyos incentivos económicos estimulan a las poblaciones locales a contribuir en la gestión sostenible del territorio y sumarse a los esfuerzos nacionales de conservación.

Las ACM, también contribuyen a los esfuerzos de descentralización y desconcentración de la gestión de los sistemas nacionales de áreas protegidas, asimismo, refuerzan las funciones y decisiones locales sobre los territorios, que surgen desde las estructuras municipales y de la sociedad civil vinculada a los espacios naturales. Esto a su vez genera un sentimiento de apropiación y participación de los involucrados, incluyendo actores tradicionalmente marginados, tales como mujeres, jóvenes y minorías étnicas.

Es así que, en algunos países se han elaborado acuerdos y convenios entre interesados locales, organizaciones no gubernamentales y municipalidades, orientados al establecimiento de procesos de comanejo de las Áreas de Conservación Municipal.

En otros casos, las experiencias han promovido procesos orientados a la gestión y toma de decisiones comunitarias. También existen países donde los municipios reconocen como parte del sistema municipal un área protegida privada.

Sin embargo, es importante subrayar que, en algunos países de la región, las ACM no forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En algunos casos, esto se debe a que estas áreas aún no son reconocidas por el sistema nacional como espacios naturales protegidos; o bien, las áreas municipales pertenecen a categorías de manejo que no tienen una total correspondencia con las categorías de manejo reconocidas por los sistemas nacionales.

Presentación del caso

En las distintas regiones del **Perú** se vienen llevando a cabo procesos de creación y gestión de Áreas de Conservación Regional (ACR) y Áreas de Conservación Municipal (ACM). Los gobiernos municipales han creado hasta la fecha alrededor de 70 ACM, que responden a las necesidades de la población por conservar las fuentes de agua y otros servicios ecosistémicos, así como las áreas remanentes de bosques naturales, que también sirven como espacios para la educación ambiental en sus respectivas localidades.

En febrero 2007, conflictos de intereses con el sector productivo y energético promovieron la publicación de un decreto supremo que suprimió las disposiciones existentes en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, dejando a éstas áreas sin dicho respaldo legal, y sólo con el que les provee la ley de municipalidades en relación al ordenamiento territorial. Ello fue visto como un atropello al principio de subsidiariedad y el proceso de descentralización que viene atravesando el país.

Este llamado de atención por parte de los gobiernos municipales hizo eco en varios congresistas de la República, quienes tradujeron sus acciones en la conformación de la Red Nacional de Áreas de Conservación Regional y Local (RENACAL), una red que agrupa a instituciones públicas y privadas, y de la cooperación internacional, abierta a más miembros, creándose como una plataforma de intercambio de información, destinada a mejorar, promover y difundir las experiencias de conservación y manejo de la biodiversidad, expresadas a través de la creación y gestión de ACR y ACM.

En este marco se recogieron los aportes de las discusiones, las cuales han sido el principal insumo para la elaboración de un documento base que sustenta una propuesta de ley a ser presentada próximamente al Congreso, orientada a llenar en consenso, por todos los sectores de gobierno, el vacío legal respecto a la facultad de los gobiernos municipales para crear y gestionar ACM con criterios técnicos y de sostenibilidad legitimados por la población.

Espacios como la RENACAL sirven para afianzar estas experiencias generando sinergias entre las instituciones y consolidando modelos organizacionales para su gobernanza, viabilidad financiera y complementariedad con las iniciativas de los otros niveles de gobierno.

Entre los principales avances orientados al fortalecimiento de las ACM y otras estrategias de conservación en el país están:

- Aumento significativo de las inversiones públicas en materia de conservación.
- Avances en el desarrollo de instrumentos financieros como modelos de compensación por servicios ecosistémicos, vinculando el agua con la biodiversidad y la protección de las partes altas de las cuencas.
- Creación de 2 sistemas regionales (departamentales) de conservación y varias iniciativas en marcha.
- Desarrollo de una metodología para la identificación de zonas prioritarias para la conservación (caso piloto en la región de Piura), con réplicas en 4 regiones, orientándose a incorporar los resultados en los procesos de ordenamiento y planificación territorial.

En el caso de **Ecuador**, la Autoridad Ambiental Nacional, ha diseñado varias estrategias tales como la promoción de la creación de áreas de conservación, con la participación de los gobiernos locales (municipios). Lo más notable, es que en las políticas nacionales, y el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se reconoce un subsistema de Áreas de Gobiernos Seccionales donde se considera a las áreas de conservación de los gobiernos municipales. Estas incluyen al menos 16 áreas en tres diferentes plazos de viabilidad, además de algunas propuestas más específicas, dadas por los propios municipios, para organizar la gestión de dichas áreas.

En **Bolivia** los municipios cuentan con amplias competencias en la planificación y el manejo de recursos naturales y de la biodiversidad, fundamentalmente a través de los mecanismos de planificación participativa a nivel municipal.

Un ejemplo concreto es el Sistema Municipal de áreas Protegidas del municipio de La Paz, que cuenta con 28 áreas protegidas y está actualmente en proceso de implementación. En una primera fase, se ha realizado la caracterización de todas las áreas, evaluando el estado de conservación, los valores arqueológicos, históricos y culturales, la biodiversidad, el paisaje, los tipos de administración, los aspectos legales, etc. En la segunda fase, se efectuará una priorización y selección de las áreas que presenten mayores necesidades, a fin de iniciar la gestión de las mismas, involucrando a la población local.

El caso de **Brasil** es interesante y complejo, ya que por su estructura política y extensión territorial ha tenido que desarrollar toda una arquitectura normativa innovadora. El Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC), está constituido por el conjunto de las unidades de conservación federales, estatales y municipales.

Bajo ese marco, los estados y los municipios pueden definir otros tipos de categorías de manejo y otras reglas específicas para la creación, planificación y gestión de las unidades de conservación a fin de adecuarse a la realidad local y considerar los casos que no hayan sido contemplados por la ley federal y/o los sistemas estatales. Esta mayor autonomía se refleja en los 948 municipios que presentan ACM, de los cuales algunos ya poseen sistemas municipales de áreas protegidas.

Mirando hacia el futuro, se verifica la tendencia del:

- Aumento en el número de ACM, debido a la mayor participación social en el ordenamiento territorial, la demanda por espacios naturales en las ciudades y la existencia de incentivos fiscales y de mecanismos de compensación ambiental;
- Aumento de los sistemas municipales de áreas protegidas, ya que existen particularidades y especificidades que deben ser reglamentadas y reconocidas por los diferentes actores involucrados con la conservación.

Sin embargo, el gran reto a medio plazo es mejorar la capacidad técnica y administrativa para gestionar las áreas de conservación de la gran mayoría de los municipios brasileños y lograr el adecuado encuadramiento de las categorías de manejo de las áreas municipales en el SNUC.

En el caso de Centro América (República Dominicana, Nicaragua, Guatemala y Honduras), los vínculos existentes entre los temas de conservación de biodiversidad, a través de la creación de espacios protegidos y los municipios, prioritariamente se han establecido bajo el modelo de gobernanza de comanejo.

En este sentido, el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, que tuvo lugar en octubre de 2007 en Bariloche, reforzó el compromiso de la región hacia la búsqueda y establecimiento de nuevas formas de gestión de áreas protegidas en todos los niveles.

Lecciones aprendidas - Recomendación de políticas para los países y región andina - Aspectos que requieren de mayor estudio.

El análisis de las experiencias vistas hasta el momento muestra que las **Áreas de Conservación Municipal**:

- Son una oportunidad para que los gobiernos locales organicen su gestión territorial hacia la sostenibilidad, a partir de la conservación de la biodiversidad como base para el desarrollo local. Esto promueve, por ejemplo, la conservación de recursos hídricos, el desarrollo de proyectos ecoturísticos, la promoción de espacios para la recreación y el esparcimiento, la

gestión sostenible de los recursos silvestres, la educación ambiental y la creación de empleo local.

- Son parte importante, aunque no la única, de las estrategias de conservación in situ, que sumadas a las áreas de interés regional, contribuyen con los sistemas nacionales de áreas protegidas de diferentes formas, como por ejemplo, en la conservación de biodiversidad, la manutención de los servicios ambientales y la conservación de los recursos hídricos y forestales.
- Son piezas importantes en el ordenamiento territorial y para la conectividad de los ecosistemas, por lo que se debe fomentar la coordinación intermunicipal y la articulación con los diferentes niveles de gobierno y otros actores locales.
- Han surgido mayoritariamente como una iniciativa de la población local, lo que permite lograr su compromiso para protegerlas y participar de su gestión.
- Representan una oportunidad para involucrar a nuevos actores en los esfuerzos de la conservación de biodiversidad.
- Han venido ganando credibilidad y aceptación de parte de técnicos vinculados a los temas de áreas protegidas, representantes de gobiernos locales, cooperación internacional y comunidades locales.

Mirando hacia el futuro:

Retos para las Áreas de Conservación Municipal en América Latina y el Caribe

Reconocimiento de su valor para la conservación de la biodiversidad: Es necesario que se reconozca el potencial y aporte de las Áreas de Conservación Municipal a los esfuerzos de conservación de la biodiversidad y desarrollo local, así como su importancia para aumentar la efectividad de los sistemas de áreas protegidas.

Descentralización para la conservación: Es necesario, en algunos casos, mejorar la legislación que otorga autonomía a las municipalidades. En los países que cuentan con la normativa adecuada, se deben hacer los esfuerzos necesarios para que las municipalidades puedan aprovechar dichos marcos jurídicos.

Reconocimiento ante los sistemas nacionales: Es fundamental para el avance y la consolidación de las Áreas de Conservación Municipal que sean reconocidas por los sistemas nacionales de áreas protegidas y por la comunidad internacional. Con esto, los gobiernos locales podrían contar con mayores recursos, asignar fondos y asumir la responsabilidad total de su gestión.

Establecimiento de marcos comunes de trabajo: Se deben definir criterios técnicos comunes en la región de América Latina y el Caribe para el establecimiento de Áreas de Conservación Municipal y su integración en los sistemas nacionales.

Identificación de sitios de aprendizaje, desarrollo de metodologías e intercambio de experiencias: Es fundamental para la consolidación de las Áreas de Conservación Municipal, identificar aquellas experiencias concretas que han avanzado en los diferentes aspectos de su gestión (herramientas de manejo, desarrollo de capacidades, metodologías, incidencia política, experiencias exitosas de gobernanza, manejo de conflictos, etc.).

Desarrollo de capacidades: Se deben fortalecer las capacidades de gestión de áreas de conservación de municipios y actores locales y promocionar estrategias de conservación a nivel local y regional. Se requiere tanto un mayor conocimiento de las implicancias del manejo como un mayor rigor científico para la conservación.

Referencias bibliográficas y 'links' electrónicos

GTZ-Grupo Biodiversidad – CoopeSolidar R.L. Áreas de Conservación Municipal. Una oportunidad para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo local, Lima 2008.

INRENA – GTZ/PDRS. Caja de herramientas para la gestión de áreas de conservación, Lima 2008.

Ministerio del Ambiente del Ecuador-Programa GESOREN-GTZ. 2008. Diagnóstico de las Áreas de Conservación Municipal y Sistematización de la experiencia de la Municipalidad de San Juan Bosco-Provincia de Morona Santiago y en Propuesta de incorporación de las Áreas de Conservación Municipal en el Marco del Subsistema de Áreas de Gobiernos Autónomos Descentralizados del SNAP. Quito, Ecuador.

Solano, Pedro & Monteferri, Bruno. Áreas de conservación regionales y áreas de conservación municipales. Propuestas para su consolidación. SPDA, Lima 2009.

<http://www.renaca.org.pe>

<http://www.conservation-development.net>

<http://www.ambiente.gov.ec/userfiles/51/file/informe%20Preliminar%20Subsistemas.pdf>